

C'est une circonstance heureuse pour le Conseil d'Etat qui inaugure aujourd'hui son activité, de s'installer dès le début de son action dans un immeuble où domine l'auguste souvenir du roi ALBERT.

Le Conseil d'Etat est un corps de droit; il est chargé d'accroître le règne du droit entre les citoyens, dans les domaines qui échappent aujourd'hui à l'action des tribunaux de l'Ordre judiciaire, et d'établir des relations plus juridiques entre les administrés et les pouvoirs publics.

A ce titre, il est intéressant qu'un Souverain qui a toujours été considéré en Belgique et à l'étranger comme l'apôtre du droit, assume ainsi le patronage de l'institution nouvelle.

Mais en particulier, le roi ALBERT a droit à une gratitude toute spéciale du Conseil d'Etat. N'est-ce pas lui qui le premier en 1933, avant qu'une autorité gouvernementale belge ait exprimé un avis à ce sujet, a déclaré dans une lettre adressée au Premier Ministre relative à certaines divergences qui séparaient les Belges en ce moment, que le manque d'organisation, en Belgique, du contentieux administratif était en vérité la cause profonde des difficultés dont il importait alors de sortir.

Après de longs débats, qui ont rejailli maintes fois dans notre histoire nationale dès le lendemain de la fondation du Royaume de Belgique, n'est-ce pas cette lettre qui a conquis l'opinion publique et l'a décidée à se rallier à une réforme dont l'origine remontait déjà bien loin?

C'est, en effet, dès le début de notre indépendance nationale que la question de l'institution d'un Conseil d'Etat fut soulevée dans les sphères parlementaires et gouvernementales.

Vous savez que semblable institution fonctionnait avant 1830 sous l'Empire français et sous le régime hollandais.

Si nos Constituants ne sont pas ralliés dès l'élaboration de notre pacte fondamental à l'idée de créer chez nous un Conseil d'Etat, c'est que les organismes portant un nom semblable sous les régimes abolis avaient laissé un mauvais souvenir auprès de notre peuple, par-

ticulièrement imbu de l'esprit d'indépendance.

Il n'avait pu admettre que les Conseils d'Etat de l'Empire et de la période hollandaise, instruments dociles dont s'était servie l'Autorité centrale en vue d'asseoir son action, pussent continuer à jouer leur rôle sous le régime nouveau essentiellement démocratique.

Il faut cependant reconnaître que l'on avait agi maladroitement en supprimant une institution utile par elle-même et qui pouvait parfaitement être adaptée à un régime nouveau en la corrigeant quelque peu, ce que firent d'ailleurs les régimes de droit public français et néerlandais.

C'est déjà un ancien membre du Gouvernement provisoire de 1830, l'avocat général PLAISANT qui, dans une consultation demandée en 1834 par un des plus grands hommes d'Etat du jeune royaume, JOSEPH LEBEAU, avait précisé comme suit les attributions que devait avoir le Conseil d'Etat dont il estimait la création nécessaire.

L'avocat général PLAISANT proposait d'abord de déléguer à cet organisme, l'examen des difficultés et la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif tant à l'égard des objets dont les corps administratifs (Conseils provinciaux et municipaux) sont chargés sous l'autorité du Roi, que sur les autres parties de l'Administration.

Lui seraient également attribuées, la discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et la suspension de leurs membres conformément à la loi.

En outre, disait-il, entreraient dans les attributions du nouveau corps, la discussion des questions de compétence entre les Départements ministériels, et toutes autres qui auront pour objet les forces ou secours réclamés d'une section de Ministère à l'autre.

Il s'agissait aussi d'étendre les attributions du Conseil projeté en lui confiant le règlement des questions de compétence sur les conflits entre les autorités administratives, les recours dirigés pour incompétence ou excès de pou-

voirs contre ces autorités, en exceptant les cas où l'examen en appartient aux tribunaux, ainsi que les conflits d'attributions, dont la décision appartient à la Cour de cassation en vertu de l'article 106 de la Constitution.

L'avocat général PLAISANT proposait également de s'inspirer du projet de loi français, conférant au Conseil d'Etat la délibération sur tous les règlements d'administration publique, sur tous les actes de l'Administration soumis par les lois et règlements à son examen, parce que l'ancien Conseil d'Etat de l'Empire français avait évolué et s'était adapté aux transformations du droit public.

Cet exposé de l'ancien membre du Gouvernement provisoire de 1830 n'est-il pas le résumé des attributions que la loi du 23 décembre 1946 confère au Conseil d'Etat que nous inaugurons aujourd'hui et n'estimez-vous pas étonnant que 117 ans plus tard le Parlement belge vote une loi consacrant presque entièrement les conceptions de M. PLAISANT, émises par un homme d'Etat au début de notre indépendance, malgré que dans l'intervalle de plus d'un siècle, mainte idée nouvelle se soit fait jour?

C'est la preuve que dès l'époque du Gouvernement provisoire, les Constituants avaient déjà une idée parfaitement exacte de la situation, que rien ne leur échappait des difficultés particulières de la préparation des lois et du contentieux de l'Administration, élément dont ils estimaient la solution indispensable à une bonne organisation législative et administrative.

Conformément aux règles organiques qui régissent l'activité des Conseils d'Etat fonctionnant dans les trois pays voisins de la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, l'organisation de notre juridiction s'étend au domaine législatif et administratif.

Il a été maintes fois insisté sur la nécessité absolue d'assurer une bonne rédaction de nos lois et de nos arrêtés organiques et je ne crois pas qu'il soit nécessaire de donner quelques précisions à cette assemblée.

C'est tout au début de notre indépendance nationale que la question s'est soulevée et déjà en 1835 et en 1853, en dehors des avis non rendus publics comme ceux de l'avocat général PLAISANT et du chef du gouvernement DE THEUX, le Parlement lui-même avait entamé sérieusement la discussion des projets relatifs à l'établissement d'un Conseil législatif appelé tout d'abord Conseil de législation, puis Conseil d'Etat.

Il existe dans l'organisation administrative, disait-on en 1834, au Parlement, un vice essentiel qui entrave la marche du gouvernement. Le mal est réel. Ses conséquences funestes se sont parfois fait sentir. Il importe d'y apporter un remède. L'un des moyens les plus efficaces, d'après l'opinion de beaucoup d'hommes sages et amis de leur pays, consisterait dans l'établissement d'un Conseil d'Etat chargé de la préparation des travaux législatifs que le Gouvernement voudrait soumettre aux Chambres, des règlements d'administration publique qui devraient être faits pour l'exécution des lois et qui donnerait enfin son avis dans toutes les circonstances où il conviendrait au Gouvernement de le consulter.

Ce texte, extrait d'un rapport au Sénat, daté de 1834 est particulièrement significatif et si la réforme n'a pu être adoptée ce n'est pas qu'elle n'ait pas reçu ultérieurement l'appui des nombreuses personnes compétentes au cours de plus de cent années d'histoire nationale. A tous les milieux appartenaient ceux qui ont jeté à ce point de vue un cri d'alarme, soit qu'il s'agisse de personnalités politiques intimement mêlées au développement de nos institutions comme CHARLES ROGIER, soit de celles qui jouissaient d'un brillant renom au barreau comme EDMOND PICARD, ou aux hautes autorités de la magistrature comme le procureur général près la Cour de cassation RAYMOND JANSSENS.

Et si la réforme n'emportait pas le vote du Parlement, ce n'est pas qu'il y avait contre elle une hostilité de principe puisqu'à la lecture des travaux parlementaires les motifs invoqués pour l'appuyer l'emportaient de loin sur les

objections mises en avant par quelques membres du Parlement.

Il a néanmoins fallu attendre jusqu'en 1946 pour voir résoudre un problème que ROGIER appelait déjà en 1834 cette très vieille et délicate question si souvent débattue et toujours ajournée.

Evidemment, la Belgique possède un corps de fonctionnaires parfaitement apte à rédiger des projets de lois ou d'arrêtés qui seront soumis soit au Parlement, soit au Gouvernement, mais en fait, cette organisation méconnaît un principe essentiel: c'est que l'oeuvre législative et réglementaire doit résulter avant tout d'un travail collectif.

Personne ne songeait à dire que, par principe, les textes issus du Parlement seraient d'une valeur juridique supérieure à ceux rédigés par des hommes qualifiés chargés de préparer dans les bureaux de l'Administration des projets de lois ou d'arrêtés.

Mais, il n'est pas moins certain que dans son ensemble l'oeuvre parlementaire est de qualité supérieure à celle des bureaux administratifs parce qu'elle jouit de l'avantage de l'élaboration par une collectivité. Un homme isolé ne peut, par lui-même, envisager toutes les conséquences d'un texte qu'il propose. Celui-ci doit être soumis à l'examen contradictoire d'un groupe de spécialistes et c'est le feu de la discussion qui seule permettra de mettre en relief toutes les objections.

Outre les difficultés normales qui s'attachent à la rédaction législative ou réglementaire, il ne faut pas perdre de vue aujourd'hui le problème linguistique qui est venu s'y joindre depuis que les lois du 18 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ont imposé aux cours et tribunaux l'usage fréquent de textes législatifs et réglementaires rédigés en langue néerlandaise.

Pendant longtemps, en effet, l'égalité des langues a été chez nous une question plutôt théorique que pratique. Si les lois, depuis le 18 avril 1898 étaient promulguées et publiées en français et néerlandais, pendant des années, le

texte français fut seul la base de discussions sérieuses. Il n'en est plus de même aujourd'hui et, par conséquent, il est beaucoup plus important que dans le passé que les lois et les arrêtés d'exécution soient rédigés d'une façon impeccable et que la concordance des textes rédigés en français et en néerlandais soit parfaite. On me permettra de faire à ce sujet une remarque, bien que personnellement je n'aie pas la compétence voulue pour émettre une appréciation sur ce point. Il ne manque pas de textes de nos lois, souvent plus que centaines, qui ont été rédigés uniquement en français et où des erreurs de terminologie graves sont constatées. Ces erreurs n'entraînent aujourd'hui pour aucune conséquence dans l'application de ce seul texte français, parce qu'il y a au sujet de ces lois, déjà anciennes, toute une jurisprudence et une doctrine qui en précise le texte et a donné aux mots trop souvent incorrects ou imprécis employés par le législateur de l'époque un sens net qui ne donne aujourd'hui plus lieu à aucune contestation.

Il n'est évidemment pas aisé de trouver en langue néerlandaise un texte correspondant au texte français, qui puisse avoir la précision qu'on lui reconnaît maintenant après plus de cent ans de pratique judiciaire et doctrinale. Il y a là une grande oeuvre, particulièrement délicate à laquelle le Conseil d'Etat est appelé à porter son concours et qui doit contribuer à accroître le patrimoine juridique du pays.

Quant à la section d'administration, dont l'avocat général PLAISANT et le Ministre DE THEUX soulignaient déjà la nécessité dans les toutes premières années de notre indépendance nationale, faut-il rappeler comme l'écrivait le professeur BERTELEMY que le Conseil d'Etat sera l'organe jurisprudentiel par lequel le Pouvoir exécutif impose à l'Administration active le respect du droit.

Par le fait que notre régime administratif a été longtemps sans connaître de véritables tribunaux administratifs, nous n'avons pas passé par le stade de la 'justice retenue' pour arriver à celui de la 'justice déléguée'. C'est d'emblée

que le régime du Conseil d'Etat a introduit celle-ci dans notre organisation administrative en vue d'accentuer le caractère juridique, des décisions que l'Administration doit en tous points respecter.

La Commission extra-parlementaire a exprimé à ce point de vue son opinion précise que les travaux préparatoires ont entièrement confirmée. 'Organe essentiellement administratif' dit ce rapport, et le Ministre de l'Intérieur ajoute au Parlement: 'Est-il besoin de spécifier que l'innovation ne tend pas à la création d'un organe nouveau du pouvoir judiciaire?'

'Elle tend simplement à transférer du Roi, qui décidait jusqu'ici, à un corps ayant juridiction administrative, le droit de trancher certains litiges d'ordre administratif ...

En réalité, on se trouve uniquement en présence d'un remaniement du contentieux administratif par la substitution d'un Conseil d'Etat à l'Administration dont les organes étaient actuellement compétents pour juger le différend'.

C'est donc le pouvoir exécutif qui agit toujours comme tel, mais par une volonté qui lui est propre, se démembrant et confiant à ce démembrement de son activité, le droit de juridiction.

Le Conseil d'Etat sera, comme il a été dit au Sénat, un corps juridictionnel fonctionnant dans le cadre de l'Administration, à côté de l'Administration elle-même, ou encore 'lorsque le Conseil d'Etat jugera, ce sera l'Administration qui jugera par un organe juridictionnel distinct qu'elle détache volontairement d'elle-même et qu'elle institue pour améliorer l'examen contentieux des affaires administratives, afin que l'Administration atteigne un degré tout à fait supérieur de perfection et d'équité ...

'Le Conseil d'Etat, juridiction administrative, c'est encore l'Administration elle-même, mais c'est l'Administration statuant selon des règles nouvelles qui la garantiront contre l'arbitraire actuel'.

La loi du 23 décembre 1946 rétablit la

conception exacte de la séparation des pouvoirs.

Comme le disent les professeurs BERTELEMY et DUEZ, la séparation des pouvoirs n'est pas et ne doit pas être autre chose qu'une règle de sagesse politique. C'est un principe d'art politique qu'on peut ainsi formuler:

'Il est convenable tant au point de vue du bon fonctionnement des services publics qu'au point de vue du respect par l'Etat des libertés individuelles que les diverses fonctions étatiques (fonctions législative, exécutive et juridictionnelle) soient exercées par des organes distincts, jouissant les uns à côté des autres, d'une certaine indépendance'.

C'est dans cet esprit que la nouvelle juridiction doit fonctionner suivant des principes dont le point de départ se trouve déjà exprimé dans la consultation donnée en 1833 par l'avocat général PLAISANT à l'un de nos hommes d'Etat les plus clairvoyants, le Ministre de la Justice JOSEPH LEBEAU.

Comme les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, le Conseil d'Etat a à jouer un rôle préventif. Les tribunaux répressifs rendent bien plus de services à la justice en empêchant les infractions de se commettre qu'en les punissant. Le Conseil d'Etat doit accomplir une plus grande action en obligeant l'Administration à respecter les lois qu'en annulant les mesures qu'elle prendrait en violant la loi.

Quoique n'appartenant plus à l'Administration depuis plus de vingt ans, les fonctionnaires parmi lesquels je m'honore de compter tant d'amis m'ont plusieurs fois répondu, alors que pour trouver la solution d'une question délicate, ils manifestaient l'intention de méconnaître l'existence d'une loi: 'mais la question n'est pas de la compétence des tribunaux; il est exact que la mesure que nous proposons est illégale, mais il n'existe aucun recours qui puisse le constater'.

L'existence du Conseil d'Etat met fin à cette argumentation factieuse: le fonctionnaire ne dira plus 'il n'y a pas de recours', il agira

conformément à la loi et cela pour le plus grand bien des administrés et de l'Etat lui-même et dans le respect complet du pouvoir législatif. La possibilité d'une annulation des décisions administratives illégales est de nature à stimuler le zèle des administrations. Se sachant contrôlées, elles veilleront avec plus de soin à se conformer aux lois. Il en résultera à la longue une plus grande unité et une plus grande régularité dans l'ensemble des dispositions réglementaires, de sorte que l'intervention du Conseil d'Etat ne s'exercera pas seulement directement par des annulations mais surtout par l'influence qu'il fera sentir sur l'ensemble du droit administratif: il s'agit, comme l'a dit un honorable membre du Sénat, de soumettre l'activité de l'Etat à la légalité. La conception de l'état de droit signifie que l'Etat soit soumis au contrôle d'instances supérieures. Pas plus que l'individu, l'Etat ne peut se soustraire à des formes de droit définies, et cette conception est à la fois juridique et démocratique.

C'est d'ailleurs ce qu'un de vos honorables prédécesseurs, Monsieur le Ministre, rappelait en installant la Commission consultative instituée par le Gouvernement pour rédiger un texte qui eût pu rencontrer à la fois l'assentiment de la Chambre des représentants et du Sénat: 'Le rôle de l'Etat, déjà considérable pendant l'entre-deux-guerre, est appelé, par les conséquences inévitables de la guerre mondiale, à s'accroître et à se diversifier encore. Dans un Etat comme le nôtre, empreint de si fortes traditions individualistes, il n'est pas possible d'admettre cette extension des attributions étatiques sans veiller à ce que les droits de l'individu trouvent leur légitime sauvegarde. C'est en effet, un caractère essentiel des Etats démocratiques, et c'est depuis longtemps le caractère de l'Etat belge d'être soumis à l'empire du droit. Encore cette soumission doit-elle se faire en ayant égard à tous les intérêts en présence, et doit-elle tenir la balance égale entre les nécessités de l'action du pouvoir souverain et la légitime protection des droits et intérêts des citoyens'.

'Ne sentez-vous pas', ponctuait lors des discussions un membre de la Chambre, 'que cette extension de pouvoirs est un danger réel pour la démocratie si elle n'a pas pour contrepoids l'organisation d'un système de protection des intérêts individuels et mêmes des administrations décentralisées? ...'

Dans son important ouvrage sur le contrôle juridictionnel de l'Administration, point de départ des réformes qui ont abouti à la loi sur le Conseil d'Etat, LOUIS WODON disait:

'Loin de moi la pensée de soutenir que l'arbitraire soit inconnu dans l'Administration belge; mais où il existe, c'est moins par la méconnaissance flagrante de la loi ou des droits individuels qu'il se manifeste, que par les lenteurs, les ajournements, les moyens dilatoires, les vexations indéfinissables qui sont à la disposition de quiconque exerce une autorité'.

Quelques années plus tard, le même auteur poursuivait: 'J'étais d'avis, au moment où j'écrivais mon livre, que les abus de l'arbitraire administratif n'existaient chez nous que dans des proportions fort limitées, et c'était vrai pour l'avant-guerre (1914-1918); mais ce n'est plus vrai depuis lors, et il semble que dans ces dernières années la multiplicité des actes arbitraires ait marché de pair avec l'affaiblissement croissant et inquiétant de la discipline. Le phénomène n'est pas exclusif à notre pays. Il est général et tient au désordre moral qui caractérise notre époque troublée'.

Comme nous le disions nous-mêmes: 'La garantie dont le particulier dispose réside actuellement dans la valeur morale des fonctionnaires. C'est une garantie précieuse. Mais cette valeur vient-elle à faire défaut, il faut que d'autres puissent s'y substituer'.

Lorsqu'il a élaboré notre pacte fondamental, le législateur constituant a cru que pour éviter l'arbitraire administratif, les garanties du contrôle judiciaire pourraient suffire. Monsieur le professeur BONNARD apprécie ainsi cet aspect de la Constitution belge de 1831: 'La réaction contre les pratiques des régimes politiques antérieurs et aussi, sous l'empire du préjugé qui régnait alors et d'après

lequel les tribunaux judiciaires étaient censés offrir seuls les garanties voulues pour assurer la protection des droits des individus les tribunaux administratifs n'en étaient pas susceptibles, un large contrôle juridictionnel de l'Administration fut réservé au pouvoir judiciaire. En outre, pour être bien sûr que le pouvoir judiciaire ne soit pas dépossédé de ce contrôle, on lui donna compétence pour trancher les conflits avec l'Administration'.

Mais il ne fallut pas longtemps pour se rendre compte de l'impossibilité de résoudre le problème en faisant appel exclusivement aux tribunaux judiciaires.

J'ai rappelé comment, déjà en 1833, le Ministre de la Justice JOSEPH LEBEAU crut devoir demander un rapport juridique à l'avocat général PLAISANT, ancien membre du Gouvernement provisoire de 1830 et combien l'avis de celui-ci était formel.

Concluons donc: 'Il faut organiser la justice administrative', disais-je dans un ouvrage publié déjà il y a près de vingt ans, 'c'est-à-dire l'organe juridictionnel par lequel le pouvoir exécutif impose à l'Administration active le respect du droit'; il faut trancher impartialement les contestations d'ordre juridique que suscite l'arbitraire de l'Administration et qui échappent au contrôle des tribunaux judiciaires. Il faut organiser le contrôle juridictionnel de l'Administration. Il faut rétablir la paix sociale compromise par une contestation entre un particulier et l'Administration. Mais il faut aussi que cette contestation soit tranchée par un organe indépendant ou, tout au moins, qu'un organe puisse donner son avis en toute indépendance. Assurément, il ne peut en être ainsi ni des organes politiques, ni des organes administratifs eux-mêmes'.

Il me reste personnellement un dernier et agréable devoir à accomplir.

Je suis heureux d'adresser mes biens vifs remerciements aux membres des Conseils d'Etat de France, de Hollande et du Grand-Duché de Luxembourg, non seulement pour l'honneur qu'ils nous ont fait d'assister à cette cérémonie, mais encore pour les conseils pré-

cieux qu'ils nous ont donnés en vue de l'organisation de notre institution.

Le législateur du 23 décembre 1946, après avoir défini la compétence du Conseil d'Etat et avoir arrêté dans les grandes lignes l'organisation des sections de législation et d'administration, avait chargé l'assemblée générale d'élaborer un règlement d'ordre intérieur organisant le travail des sections et fixant la tenue des audiences. C'était une tâche relativement facile et pour laquelle nous pouvions nous inspirer des lois sur l'organisation judiciaire et faire appel à l'expérience de certains d'entre nous.

Mais un arrêté royal devait encore déterminer la procédure à suivre devant la section d'administration de notre juridiction, et les seules directives données par le législateur à cet effet, étaient que l'instruction devant le Conseil d'Etat a lieu par écrit et que la procédure s'inspirera des dispositions applicables aux jugements rendus par les tribunaux de première instance en matière sommaire.

Si ce cadre permettait toutes les conceptions et toutes les innovations, je me hâte de vous dire que, loin de nous aventurer dans l'inconnu, nous avons jugé plus sage de nous inspirer des règles en vigueur dans les Conseils d'Etat voisins.

Il eût été présomptueux, en effet, de notre part, pour accomplir notre tâche, de ne pas faire appel à l'expérience de ces institutions, d'autant plus que, pour certaines d'entre elles, cette expérience était plus que centenaire.

Nous avons assisté à leurs audiences, nous avons visité leurs greffes et leurs bureaux. A Paris particulièrement, toutes les portes se sont ouvertes, et dans cet historique Palais Royal, nous avons eu l'insigne privilège, grâce à l'extrême obligeance de ce grand président qu'est Monsieur Cassin et de ses collègues, de vivre pendant près d'une semaine la vie des conseillers d'Etat français et de nous pénétrer des travaux de leurs sections d'administration et du contentieux.

Nous avons été très touchés de la confiance qui nous a été témoignée dans les trois capi-

tales voisines et je saisis l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui, pour adresser publiquement à nos collègues tous mes remerciements et pour leur dire combien tous les renseignements qu'ils nous ont donnés nous ont été précieux en vue de l'accomplissement de la tâche à laquelle nous étions attelés.

Je leur dis encore un grand merci.